



<http://civil-mercantil.com/>

**RESOLUCIÓN de 12 de febrero de 2014, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la calificación del registrador de la propiedad interino de Ferrol por la que se suspende la cancelación por resolución de una inscripción de concesión administrativa de explotación de determinado centro comercial.**

*(BOE de 21 de marzo de 2014)*

**SUMARIO:**

**Registro de la Propiedad. Contratos administrativos. Resolución. Cumplimiento de condición resolutoria impuesta en el pliego de condiciones. Concurso voluntario de acreedores de la concesionaria. Calificación registral de los documentos administrativos.** Debe reconocerse que, puesto que cabe la modificación de las situaciones jurídico-reales por resolución de la Administración, aunque estén inscritas en virtud de un título no administrativo, a fortiori deberá admitirse la modificación de la situación jurídico-real que esté inscrita en virtud de un título administrativo si en el correspondiente expediente, éste, por nueva resolución de la Administración, pierde eficacia, o es alterado. Para que ello sea posible debe tratarse de expedientes en los que, en efecto, sea competente la autoridad administrativa para las correspondientes modificaciones sustantivas (que, por razón del principio de concordancia, han de tener reflejo tabular), y además que en el expediente se haya cumplido con las garantías legales, las cuales deben ser calificadas por el registrador en la medida que resulta del artículo 99 del Reglamento Hipotecario y, en particular, la de si el expediente ha sido seguido contra el actual titular registral. Estos criterios generales se confirman para un caso concreto (declaración en expediente de la nulidad de la venta o redención de censos, cuando los bienes pertenecen a entidades públicas) en las reglas que persisten en el artículo 27 del Reglamento Hipotecario.

**PRECEPTOS:**

Código Civil, arts. 4, 1.091, 1.257 y 1.261.

Ley Hipotecaria de 1946, arts. 1, 20, 40 y 82.

Decreto 923/1965 (Ley de Contratos del Estado), arts. 51 y ss.

Ley 30/1992 (LRJPAC), arts. 102 y ss.

Ley 13/1995 (Contratos de las Administraciones Públicas), disp. trans. primera.

RDLeg. 2/2000 (TRLCAP), arts. 1, 5, 7, 54, 59, 101, 111, 112, 220, 258, 264 y 265 y disp. adic. primera.

Ley 33/2003 (LPAP), arts. 93.2 y 100.

RDLeg. 3/2011 (TRLCSP), arts. 2, 3, 19, 20, 28, 72, 156, 211, 223, 262 y 264 y disps. trans. primera y final segunda.

Decreto de 14 de febrero de 1947 (Rgto. Hipotecario), arts. 27, 99, 174 y 175.

RD 1098/2001 (Rgto. LCAP), arts. 71, 102, 103 y 109.

En el recurso interpuesto por doña M. A. V. L., procuradora de los tribunales, en nombre y representación del Concello de Ferrol, contra la calificación del registrador de la Propiedad interino de Ferrol, don Fernando González López, por la que se suspende la cancelación por resolución de una inscripción de concesión administrativa de explotación de determinado centro comercial.



<http://civil-mercantil.com/>

## Hechos

### I

Mediante documento administrativo, expedido por su alcalde-presidente el día 9 de septiembre de 2013, el Concello de Ferrol insta la cancelación de la concesión administrativa para la explotación del «Centro Comercial Porta Nova» de Ferrol, inscrito en el Registro de la Propiedad de Ferrol bajo los números de fincas registrales números 54.003 al 54052, ambas inclusive, en virtud de Acuerdo Plenario de 27 de diciembre de 2012, recogido todo ello en decreto del alcalde-presidente del Concello de 9 de septiembre de 2013.

### II

El citado documento administrativo fue presentado en el Registro de la Propiedad de Ferrol el día 29 de septiembre de 2013, bajo el asiento 1831 del Diario 137, y fue calificada negativamente el día 17 de octubre de 2013, con arreglo a los siguientes hechos y fundamentos de Derecho: «Registro de la Propiedad de Ferrol Hechos: Presentado el pasado día 26 de septiembre último bajo el número 1831 del Libro Diario 137 de este Registro de la Propiedad, notificación firmada el 9 de septiembre último por don José Manuel Rey Varela, Alcalde del Ayuntamiento de Ferrol, relativa a la extinción del derecho de la entidad mercantil Ferrolterra Superficies Comerciales. S.L. para la explotación del centro comercial situado en la Plaza do Inferniño. En la notificación remitida a este Registro para su inscripción, se advierte que contra el acuerdo adoptado por el pleno del Ayuntamiento de Ferrol, de fecha 27 de diciembre de 2012, en el que se acordó la resolución de la concesión administrativa a favor de la entidad mercantil Ferrolterra Superficies Comerciales. S.L. para la explotación del centro comercial arriba reseñado se interpuso recurso contencioso administrativo. Fundamentos de Derecho A- Art. 9 y 24 de la Constitución Española de 1978 y Arts. 1.3, 40 d) de la Ley Hipotecaria. Texto Refundido de 8 de febrero de 1946. El principio de seguridad jurídica, elevado a la categoría de principio rector del ordenamiento jurídico en el artículo 9 de nuestra Constitución tiene una de sus manifestaciones más relevantes en el principio de tutela judicial efectiva regulado en el artículo 24 del mismo texto constitucional. Tales principios, como no podía ser de otra forma, tiene su reflejo en el ámbito registral al establecer la Ley Hipotecaria (art. 1.3) que los asientos registrales están bajo la salvaguardia de los Tribunales y producen sus efectos mientras no se declare su inexactitud en los términos establecidos por las Leyes. Practicada un asiento registral la alteración del mismo debe seguir los estrechos cauces legalmente previstos, con la ineludible intervención, voluntaria o forzada por la autoridad judicial, del titular registral del derecho inscrito. B.-Arts. 82.1 de la Ley Hipotecaria. Texto Refundido de 8 de febrero de 1946 y 178 y 179 de su Reglamento. Siguiendo las exigencias de los principios constitucionales antes indicados, la legislación hipotecaria establece en los artículos reseñados la forma de proceder a la cancelación de inscripciones de derechos en el Registro de la Propiedad exigiendo de forma inexorable el consentimiento de los titulares del derecho a cancelar o sentencia judicial firme recaída en un procedimiento judicial en el que el titular registral haya sido parte. Vistos los precedentes hechos y fundamentos de derecho, se acuerda suspender las actuaciones solicitadas porque el acuerdo plenario del Ayuntamiento de Ferrol cuya inscripción se solicita, carece de firmeza y asimismo constando anotado en este Registro el estado de concurso de la entidad mercantil Ferrolterra Superficies Comerciales. S.L., actualmente en fase de liquidación (concurso abreviado 179/2012 del Juzgado de lo Mercantil n.º 1 de A Coruña), se estará a lo dispuesto en los artículos 62 y 63 de la Ley Concursal. Contra la presente nota de calificación (...) Ferrol, 17 de octubre de 2013 El Registrador-Interino.–(firma ilegible) Fdo. Fernando González López».

### III

La anterior calificación fue recurrida por doña M. A. V. L., procuradora de los tribunales, en nombre y representación del Concello de Ferrol, mediante escrito fechado el día 19 de noviembre de 2013, que fue presentado en el Registro de la Propiedad de Ferrol en la misma fecha, en el que se formulan las siguientes alegaciones: «Antecedentes: Primero.–Se pretende por la Administración que represento la



<http://civil-mercantil.com/>

cancelación de la inscripción del derecho de una concesión administrativa, resuelta por acuerdo plenario de 27.12.2012, frente al que la concesionaria interpuso recurso contencioso administrativo en el que no se instó por parte de la recurrente la suspensión de la eficacia del acto administrativo objeto de recurso y en el que la recurrente no pretende del Juzgado el reconocimiento de derechos tendentes a la continuación de la vigencia de la concesión, sino la indemnización del lucro cesante que considera se produjo por la resolución anticipada de la misma, que de esta forma viene a consentir. Segundo.–El Señor Registrador de la Propiedad deniega la cancelación solicitada por las razones explicitadas en la calificación que se impugna. Tercero.–No estando de acuerdo con dicha Calificación, se interpone el presente recurso gubernativo con arreglo a los siguientes Fundamentos de Derecho I.–Damos íntegramente por reproducidos los antecedentes y fundamentos de Derecho expuestos en el Decreto del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Ferrol de 9.09.2013 que, a nuestro juicio, no han quedado rebatidos por la calificación. II.–La cita de los artículos 62 y 63 de la Ley Concursal inserta en la calificación registral deviene improcedente, siendo la norma especial en este caso el art.67.1 de dicha Ley, que en la calificación recurrida no parece haberse observado. A ello, quizás, quepa añadir que ya en la pieza de liquidación de la concursada el Administrador Concursal no incluye el derecho concesional como activo, como se acredita con el Plan de Liquidación presentado por el Administrador Concursal (...) aprobado por el Juzgado por Auto de 1 6.07.201 3 (...) III.–Por consiguiente, son válidas y eficaces todas las razones de Derecho expuestas en el Decreto de 9.09.2013, con entrada en el Registro de la Propiedad en fecha 26.09.2013 y que, a medio de este escrito, en aras de la brevedad, se dan íntegramente por reproducidas, razones todas ellas que justifican en Derecho que no es preciso el consentimiento del concesionario para la inscripción del acuerdo administrativo por el que se declara resuelta la concesión y la consiguiente cancelación de la titularidad de la misma».

IV

El registrador emitió su informe preceptivo, manteniendo su calificación en cuanto al primer defecto señalado y rectificándola en cuanto al segundo, que deja sin efecto, y remitió a este Centro Directivo, con fecha 10 de diciembre de 2013, el escrito acreditativo de la interposición del recurso con la demás documentación complementaria aportada en unión del citado informe.

#### **Fundamentos de Derecho**

Vistos los artículos 1, 40 y 82 de la Ley Hipotecaria; 174 y 175 del Reglamento Hipotecario; 4, 1091, 1257, 1261 del Código Civil; 93.2 y 100 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas; 2, 3, 19, 20, 28, 72, 156, 211, 223, 262 y 264 y disposición transitoria primera y disposición final segunda del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público; los artículos 1, 5, 7, 54, 59, 101, 111, 112, 220, 258, 264 y 265 y disposición adicional primera del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas; los artículos 71, 102, 103 y 109 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas; la disposición transitoria primera de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas; los artículos 51 y siguientes del Decreto 923/1965, de 8 de abril, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Contratos del Estado; las Sentencias del Tribunal Supremo (Sala Tercera) de fechas 2 de junio de 1999, 10 de junio de 1988, 29 de septiembre de 2009 y 9 de enero y 12 de febrero de 2012; y las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 15 de marzo de 1975, 7 de septiembre de 1992, 22 de octubre de 1996, 27 de enero de 1998, 20 de julio de 2001, 13 de diciembre de 2002, 20 de diciembre de 2005, 26 de marzo y 27 de octubre de 2008, 1 de junio de 2012 y 15 de enero de 2013.

1. Se debate en este recurso si puede procederse o no a la inscripción de una certificación expedida por el Concello de Ferrol relativa a una resolución administrativa por la que se declara resuelta una concesión administrativa de explotación del «Centro Comercial Porta Nova» de dicha localidad inscrito a



<http://civil-mercantil.com/>

favor de la entidad mercantil «Ferraltera Superficies Comerciales, S.L.» por cumplimiento de una condición resolutoria impuesta en el pliego de condiciones, al haber incurrido la citada entidad en situación legal de concurso voluntario de acreedores.

Para la resolución del recurso son relevantes los siguientes hechos:

a) Mediante contrato de concesión administrativa suscrito por el Concello de Ferrol y la entidad «Gepersa» en fecha 18 de abril de 1994 ésta adquirió el derecho de construir y explotar un centro comercial y aparcamiento subterráneo situados en la plaza del Inferniño de dicha localidad. En el pliego de condiciones de la concesión figura como causa de resolución de la misma la siguiente: «Será causa de extinción de la concesión la disolución, quiebra o suspensión de pagos de la sociedad concesionaria» (cláusula 52.1, a).

b) Por acuerdo del Pleno del Concello de 30 de septiembre de 1999 se aprobó definitivamente la segregación de la referida concesión en dos derechos para la explotación del centro comercial y para la explotación del aparcamiento subterráneo respectivamente, aprobándose así mismo el cambio de la titularidad de la gestión del centro comercial a favor de la mercantil «Ferraltera Superficies Comerciales, S.L.», por cesión de la anterior concesionaria, formalizada en escritura pública el día 21 de octubre de 1999.

c) Por auto del Juzgado de lo Mercantil número 1 de A Coruña, de fecha 30 de mayo de 2012, recaído en autos número 179/2012, se declara a la sociedad concesionaria del referido centro comercial en situación legal de concurso voluntario de acreedores.

d) Por Resolución del Pleno del Concello, en sesión celebrada el 27 de diciembre de 2012, previa propuesta realizada por el presidente de la Comisión de Economía, Hacienda, Empleo y Recursos Humanos, y previo informe favorable del Consejo Consultivo de Galicia, se acuerda la resolución anticipada de la concesión del «Centro Comercial Porta Nova», por razón de la citada declaración de concurso de la concesionaria.

e) El día 8 de marzo de 2013 se formaliza acta de entrega de posesión de las instalaciones del citado centro comercial al Concello de Ferrol, para su gestión directa hasta que se produzca una nueva adjudicación de la concesión.

f) El día 5 de junio de 2013 el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Ferrol dicta decreto admitiendo a trámite la demanda formulada por la representación procesal de «Ferraltera Superficies Comerciales, S.L.» contra la resolución del Concello de Ferrol de 27 de diciembre de 2012 por la que se acuerda al resolución anticipada de la concesión.

g) El registrador de la Propiedad suspende la cancelación de la concesión administrativa por considerar que no puede practicarse en el Registro de la Propiedad la cancelación de un derecho inscrito si no consta el consentimiento de su titular, o en su defecto una sentencia judicial firme. El recurrente entiende que la concesión administrativa constituye un contrato administrativo especial, cuya preparación, adjudicación y extinción se rige por lo dispuesto en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que concurre en el presente caso una de las causas de extinción de la concesión previstas en el pliego de condiciones del contrato al haber sido declarada en concurso de acreedores la concesionaria, y que, por tanto, la certificación de la resolución administrativa precitada es título suficiente para su cancelación.

2. La calificación registral de los documentos administrativos que pretendan su acceso al Registro de la Propiedad se extiende en todo caso a la competencia del órgano, a la congruencia de la resolución con la clase de expediente o procedimiento seguido, a las formalidades extrínsecas del documento presentado, a los trámites e incidencias esenciales del procedimiento, a la relación de éste con el titular registral y a



<http://civil-mercantil.com/>

los obstáculos que surjan del Registro (cfr. artículo 99 del Reglamento Hipotecario). En efecto, cuando el ejercicio de las potestades administrativas haya de traducirse en una modificación del contenido de los asientos del Registro de la Propiedad, se ha de sujetar, además de a la propia legislación administrativa aplicable, a la legislación hipotecaria, que impone el filtro de la calificación en los términos previstos por los artículos 18 de la Ley Hipotecaria y 99 de su Reglamento, como fundamento de los efectos que la propia legislación hipotecaria atribuye a aquellos asientos, y entre los que se encuentran no sólo los derivados del principio de legitimación registral (con los que sólo en parte se confunden los resultantes de la presunción de validez del artículo 57 de la Ley 30/1992), sino también otros distintos y superiores, también con transcendencia «erga omnes», como el de inoponibilidad de lo no inscrito y en el fe pública registral de los artículos 32 y 34 de la Ley Hipotecaria (vid. Resolución de 15 de enero de 2013).

En efecto, ya antes de la redacción actual del artículo 99 del Reglamento Hipotecario, dada por el Real Decreto de 12 de noviembre de 1982, este Centro Directivo había mantenido de forma reiterada la doctrina de que, dentro de los límites de su función, goza el registrador de una mayor libertad para calificar el documento administrativo en relación con el judicial, y en particular si se trata del examen de los trámites esenciales del procedimiento seguido, a fin de comprobar el cumplimiento de las garantías que para los particulares están establecidas por las leyes y los reglamentos (cfr. entre otras, Resolución de 30 de septiembre de 1980). Tras la citada reforma reglamentaria, dicha interpretación cobró carta de naturaleza normativa, y por ello esta Dirección General ha venido considerando desde entonces que, no obstante la ejecutividad y las presunciones de validez y eficacia de que legalmente están investidos los actos administrativos (cfr. artículos 56 y 57 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), el artículo 99 del Reglamento Hipotecario faculta al registrador para calificar, respecto de los documentos administrativos, entre otros extremos, la competencia del órgano, la congruencia de la resolución con el procedimiento seguido, los trámites e incidencias esenciales de éste, así como la relación del mismo con el título registral y a los obstáculos que surjan con el Registro (cfr. entre otras, las Resoluciones de 27 de abril de 1995, 27 de enero de 1998, 27 de marzo de 1999, 31 de julio de 2001, 31 de marzo de 2005, 31 de octubre de 2011 y 1 de junio de 2012).

De acuerdo con esta doctrina, efectivamente corresponde al registrador, dentro de los límites de su función calificador de los documentos administrativos, examinar, entre otros extremos, la observancia de los trámites esenciales del procedimiento seguido, a fin de comprobar el cumplimiento de las garantías que para los particulares están establecidas por las leyes y los reglamentos, con el exclusivo objeto, como tiene declarado este Centro Directivo, de que cualquier titular registral no pueda ser afectado si, en el procedimiento objeto de la resolución, no ha tenido la intervención prevista por la Ley, evitando que el titular registral sufra, en el mismo Registro, las consecuencias de una indefensión procesal, y en este sentido –como una garantía más del derecho constitucional a una tutela judicial efectiva– debe ser entendido el artículo 99 del Reglamento Hipotecario, en congruencia con los artículos 1, 20 y 40 de la Ley Hipotecaria.

3. En el marco de dichas normas y doctrina se ha de decidir ahora si se puede cancelar la inscripción del referido derecho de concesión por resolución administrativa, o si tal cancelación sólo es posible con el consentimiento del titular registral o, en su defecto, mediante resolución judicial firme en procedimiento seguido contra él –ante la jurisdicción civil ordinaria o administrativa–.

Con carácter previo, dadas las fechas de otorgamiento de la concesión (18 de abril de 1994) y de su resolución (27 de diciembre de 2012), se hace preciso determinar la legislación aplicable al presente supuesto. A tal efecto, hay que tener en cuenta que la disposición transitoria primera del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, bajo cuya vigencia se ha producido la aprobación del expediente de resolución de la concesión, establece que «expedientes iniciados y contratos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley. 1. Los expedientes de contratación iniciados antes de la entrada en vigor de esta Ley se regirán por la



<http://civil-mercantil.com/>

normativa anterior. A estos efectos se entenderá que los expedientes de contratación han sido iniciados si se hubiera publicado la correspondiente convocatoria del procedimiento de adjudicación del contrato (...) 2. Los contratos administrativos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley se regirán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior». Visto que las respectivas disposiciones transitorias de las Leyes 13/1995, de 18 de mayo, Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, y Ley 30/2007, de 30 de octubre, responden a un criterio similar, ello nos retrotrae a la regulación que en materia de causas de extinción de las concesiones se contenía en la Ley de Contratos del Estado de 1965, en su redacción dada por la Ley 5/1973, de 17 de marzo, y su Reglamento aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre. No obstante, la precisión anterior no resulta determinante en el presente caso, pues la regulación relativa al carácter de la concesión como contrato sujeto al Derecho administrativo, a los requisitos de formalización del contrato, a las prerrogativas que como tal corresponden a la Administración y a la regulación de los procedimientos suspensión de pagos, quiebras y concurso de acreedores como causa de resolución del contrato, y el hecho de que el órgano de contratación es el competente para acordar la extinción del contrato son, en lo que ahora interesa, sustancialmente similares en tales regulaciones.

En concreto, y por lo que se refiere a las causas de extinción de los contratos administrativos, hay que recordar que en cuanto al concurso de acreedores la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, establece en su artículo 67, número 1, que «los efectos de la declaración de concurso sobre los contratos de carácter administrativo celebrados por el deudor con Administraciones públicas se regirán por lo establecido en su legislación especial», esto es, por la legislación sobre contratos de dichas Administraciones. En este sentido, hay que recordar que el artículo 52, número 6, de la Ley de Contratos del Estado de 1965, modificada parcialmente por la Ley 5/1973, de 17 de marzo (vigente al tiempo del otorgamiento de la concesión), incorporó como causa de resolución de los contratos administrativos «la declaración de quiebra o de suspensión de pagos del contratista», añadiendo esta segunda situación a la primera, siguiendo el criterio del Dictamen del Consejo de Estado de 18 de junio de 1964, bajo el fundamento de los riesgos que la situación de insolvencia sobrevenida del contratista puede generar para el regular funcionamiento del servicio objeto del contrato. Esta causa de resolución se ha mantenido a lo largo de la evolución normativa histórica de la contratación pública, hasta llegar al vigente Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, cuyo artículo 223.b) incluye entre las causas de resolución «la declaración de concurso o la declaración de insolvencia en cualquier otro procedimiento».

4. Despejada la cuestión anterior, procede entrar en el fondo de la cuestión debatida. Pues bien, es cierto, como señala el registrador en su calificación, que es principio básico del sistema registral español que la rectificación de los asientos del Registro presupone el consentimiento de su titular o la oportuna resolución judicial supletoria (cfr. artículos 1 y 40 de la Ley Hipotecaria). Ahora bien, como ha señalado este Centro Directivo (vid. Resoluciones de 27 de junio de 1989, de 8 de enero de 1999 y 10 de marzo de 2000) del mismo modo que cabe la modificación de situaciones jurídico-reales por resolución de la Administración aunque estén inscritas en virtud de un título no administrativo, con no menor razón deberá admitirse la modificación de la situación jurídica real inscrita en virtud de un título administrativo si en el correspondiente expediente, éste, por nueva resolución de la Administración, es alterado (cfr. artículos 102 y siguientes de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), y siempre que se trate de expedientes en los que la autoridad administrativa interviniente sea competente para la modificación que se acuerde, y se cumplan en él las garantías legales establecidas en favor de la persona afectada.

Además, por otra parte, como ha declarado reiteradamente este Centro Directivo (vid. Resoluciones de 27 de octubre de 2008 y de 29 de enero de 2009), a los efectos de atribuir la competencia a la jurisdicción civil o a la jurisdicción contencioso-administrativa, debe seguirse la doctrina del Tribunal Supremo en su Sentencia de 10 de junio de 1988, y distinguir los llamados «actos de la administración»

de los «actos administrativos», pues, sentado que sólo estos últimos son susceptibles de la vía administrativa, dicha calificación la merecen solamente aquellos actos que, junto al requisito de emanar de la Administración Pública, la misma los realiza como consecuencia de una actuación con facultad de «imperium» o en ejercicio de una potestad que sólo ostentaría como persona jurídica pública, y no como persona jurídica privada.

5. En el presente supuesto el título en virtud del cual se causó la inscripción cuya cancelación ahora se pretende, fue un contrato administrativo por el que se concedió a una entidad mercantil el derecho de explotación de un centro comercial de titularidad pública. Tal contrato se instrumentalizó a través de la correspondiente licitación pública con sujeción al correspondiente pliego de condiciones (en el que figuraba como causa de extinción de la concesión la quiebra o la suspensión de pagos de la concesionaria).

En nuestro ordenamiento jurídico, como ha declarado este Centro Directivo en su Resolución de 1 de junio de 2012 (en cuya doctrina está basada en gran medida la fundamentación jurídica de la resolución administrativa cuya inscripción se pretende, que reproduce en algunos pasajes «ad pedem literae»), el contrato sujeto a la legislación sobre contratación de las Administraciones Públicas, se perfecciona por la concurrencia de consentimientos, al igual que ocurre en sede civil, pero se diferencia de la característica falta de requisitos procedimentales propias del Derecho privado por la existencia de un riguroso procedimiento que garantiza sus principios típicos de publicidad, concurrencia y transparencia. La consumación del procedimiento mediante el acuerdo de adjudicación de la Administración actuante perfecciona el contrato que todavía debe ser documentado en la forma prevista legalmente; la incorporación del contrato a un documento constituye el título legitimador y probatorio del contratista y de ahí que deba incorporar en su texto el conjunto de derechos y deberes de las partes que supone el contenido concreto y específico de un contrato determinado. El artículo 71 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (equivalente del 122 del Decreto 3410/1975, vigente al tiempo del otorgamiento de la concesión) determina cual ha de ser el contenido de este documento siendo especialmente destacable, aparte de la necesaria constancia de la prestación de consentimiento, la necesidad de incorporación al mismo del pliego de cláusulas administrativas particulares y del pliego de prescripciones técnicas pues, como reiteradamente ha afirmado la Sala Tercera de nuestro Tribunal Supremo, el pliego de condiciones constituye la ley del contrato en los términos del artículo 1091 de nuestro Código Civil. Así en su Sentencia de 29 de septiembre de 2009 declara que «constituye doctrina reiterada (por todas Sentencia de 27 de mayo de 2009) que en nuestro ordenamiento contractual administrativo el pliego de condiciones es la legislación del contrato para la contratista y para la administración contratante teniendo, por ende, fuerza de ley entre las partes (...) En la legislación aquí concernida, TRLCAP, el ámbito en que se definen los derechos y obligaciones de ambos contratantes es el pliego de cláusulas administrativas particulares que obligatoriamente deberá aprobarse por el órgano de contratación competente, previa o conjuntamente a la autorización del gasto y siempre antes de la perfección, y en su caso, de la licitación del contrato (art. 49 TRLCAP, idéntico a su precedente art. 50 LCAP)».

Este carácter de ley interpartes al que se sujetan para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones justifica que cualquier alteración de su contenido decidida por la Administración en uso de sus prerrogativas derivadas del ejercicio del interés público (vid. artículo 210 del Real Decreto Legislativo 3/2011) se haya de sujetar al procedimiento preestablecido en garantía de los derechos del contratista (artículos 102 y 103 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas) y justifica igualmente que deba documentarse en idénticos términos que el contrato originario. Esta identidad de razón viene expresamente reconocida en el artículo 219.2 del Real Decreto Legislativo 3/2011 al decir: «Las modificaciones del contrato deberán formalizarse conforme a lo dispuesto en el artículo 156».



<http://civil-mercantil.com/>

6. Sin embargo, esta identidad de razón no existe en el caso de resolución del contrato del sector público. En primer lugar porque extinguido el contrato, se extinguen los derechos y obligaciones en él contenidos, específicamente los del contratista que carece ya de interés protegible y por ende de necesidad de acreditar mediante un documento legitimador su posición jurídica. En segundo lugar, la resolución del contrato por cualquiera de las causas previstas en el ordenamiento (artículos 18 de la Ley de Contratos del Estado de 1965 y 223 del Real Decreto Legislativo 3/2011) es una prerrogativa de la Administración con independencia de si actúa de oficio o a instancia de parte (así lo establece explícitamente el artículo 51.1 del propio texto legal, equivalente al actual artículo 249.1.a del Texto Refundido). A diferencia de los supuestos de contratación o de modificación no estamos ante un acto de base negocial sino ante un acto unilateral de la Administración la cual, en ejercicio de su prerrogativa, actúa de acuerdo a un procedimiento preestablecido (vid. artículos 249 del Real Decreto Legislativo y 109 del Real Decreto 1098/2001) cuyo resultado no depende de la voluntad del contratista por lo que no es preciso que conste su consentimiento. Los intereses particulares se tutelan en este procedimiento de resolución amén de por la necesaria audiencia de parte, por la necesaria concurrencia de dictamen del Consejo de Estado, u órgano consultivo equivalente de la respectiva Comunidad Autónoma, en caso de oposición a la resolución y por el sistema ordinario de recursos administrativos (e incluso por medios adicionales en otros supuestos).

En consecuencia y como afirma el artículo 211, número 4, del Real Decreto Legislativo 3/2011, «los acuerdos que adopte el órgano de contratación pondrán fin a la vía administrativa y serán inmediatamente ejecutivos», o como disponía el artículo 18 de la Ley de Contratos del Estado de 1965, «los acuerdos que dicte el órgano de contratación (...) en el ejercicio de sus prerrogativas de (...) resolución, serán inmediatamente ejecutivos». Tratándose de la resolución de un contrato de concesión administrativa, el acuerdo de resolución de la Administración actuante implica la extinción del derecho real de concesión del contratista y de todos los que de él traigan causa. Por tanto, al Ayuntamiento, en cuanto órgano de contratación, le corresponde acordar la resolución del contrato (vid. Resolución de 11 de diciembre de 2010), poniendo fin a la vía administrativa, y siendo tal acuerdo inmediatamente ejecutivo, sin perjuicio de la vía contencioso-administrativa.

7. La extinción del derecho real de concesión inscrito en el Registro de la Propiedad provoca la necesidad de coherencia el contenido de los libros con la realidad jurídica (artículos 40 y 79 de la Ley Hipotecaria). El vehículo para hacer constar la cancelación del derecho inscrito es el documento administrativo de resolución emanado de la Administración contratante (artículo 156 del Real Decreto Legislativo 3/2011) que, como tal, goza de las presunciones de legalidad, ejecutividad y eficacia de los actos administrativos (artículos 56 y 57 de la Ley 30/1992, de 26 noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), sin perjuicio de que el registrador ejercite su competencia de calificación en los términos establecidos en el artículo 99 del Reglamento Hipotecario que ha sido objeto de una copiosa interpretación por parte de este Centro Directivo, en los términos antes examinados.

8. En cuanto a la necesidad de la firmeza de la resolución administrativa, a que igualmente alude el registrador en su calificación, como ha afirmado este Centro Directivo reiteradamente, se trata ciertamente de una hipótesis excepcional, pues, como ya se ha dicho, frente a la regla general en sede de rectificación de los asientos registrales que presupone el consentimiento del titular del asiento a rectificar o, en su caso, la oportuna resolución judicial firme dictada en juicio declarativo entablado contra aquél (cfr. artículos 1, 40, 82 y 220 de la Ley Hipotecaria), en este caso se pretende la rectificación en virtud de una resolución dictada en expediente meramente administrativo. Con todo, no puede negarse la eficacia rectificatoria de dicha resolución si ha agotado la vía administrativa, por más que sea susceptible de revisión en vía judicial, ya ante los tribunales contencioso-administrativos ya ante los tribunales ordinarios, pues, con carácter de regla general (no exenta de excepciones y de matizaciones importantes: vid. «ad exemplum» artículo 39.4.a del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo, o artículo 29 del Reglamento de



<http://civil-mercantil.com/>

Costas), es necesaria y suficiente la firmeza en vía administrativa para que los actos administrativos que implican una mutación jurídico-real inmobiliaria sean susceptibles de inscripción en el Registro de la Propiedad (vid., entre otros, artículos 9.2, 18.6 y 51.1. a y.g del citado texto refundido de la Ley de Suelo, 53 de la Ley de Expropiación Forzosa y 27 del Reglamento Hipotecario, y Resoluciones de 22 de junio de 1989, 14 de octubre de 1996 y 27 de enero de 1998). La más reciente Resolución de 29 de enero de 2009 enfatiza la idea de que la firmeza de la resolución administrativa es un requisito esencial para practicar cualquier asiento de cancelación en el Registro. Así se deduce claramente del artículo 82 de la Ley Hipotecaria.

Por tanto, debe reconocerse que puesto que cabe la modificación de las situaciones jurídico-reales por resolución de la Administración, aunque estén inscritas en virtud de un título no administrativo, «a fortiori» deberá admitirse la modificación de la situación jurídico-real que esté inscrita en virtud de un título administrativo si, como antes se dijo, en el correspondiente expediente, éste, por nueva resolución de la Administración, pierde eficacia, o es alterado (vid. artículos 102 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común). Para que ello sea posible debe tratarse de expedientes en los que, en efecto, sea competente la autoridad administrativa para las correspondientes modificaciones sustantivas (que, por razón del principio de concordancia, han de tener reflejo tabular), y además que en el expediente se haya cumplido con las garantías legales, las cuales deben ser calificadas por el registrador en la medida que resulta del artículo 99 del Reglamento Hipotecario y, en particular, la de si el expediente ha sido seguido contra el actual titular registral (cfr. artículo 20 de la Ley Hipotecaria). Estos criterios generales se confirman para un caso concreto (declaración en expediente de la nulidad de la venta o redención de censos, cuando los bienes pertenecen a entidades públicas) en las reglas que persisten en el artículo 27 del Reglamento Hipotecario.

9. En el expediente que ha provocado este recurso resulta que se ha presentado en el Registro de la Propiedad el documento administrativo emanado por la Administración actuante del que resulta que, acreditada la situación legal de concurso de acreedores en que ha incurrido la entidad concesionaria, prevista como causa de resolución de la concesión tanto en la Ley como en el correspondiente pliego de condiciones, el órgano competente ha acordado la resolución del contrato y de los derechos y obligaciones de él derivados. Siendo dicho documento el normativamente previsto, habiendo tenido el titular registral la intervención legalmente establecida, habiéndose cumplido los trámites esenciales del procedimiento, incluido el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Galicia, y derivando de su contenido el título material de extinción del derecho inscrito (al haberse acreditado fehacientemente la causa de la resolución de la concesión), concurren los requisitos analizados para proceder a la cancelación en el Registro de la Propiedad sin que sea dable exigir una documentación distinta a la que ha sido objeto de presentación y calificación.

En consecuencia, esta Dirección General ha acordado estimar el recurso y revocar la calificación registral, en los términos que resultan de los fundamentos de Derecho anteriores.

Contra esta resolución los legalmente legitimados pueden recurrir mediante demanda ante el Juzgado de lo Civil de la capital de la Provincia del lugar donde radica el inmueble en el plazo de dos meses desde su notificación, siendo de aplicación las normas del juicio verbal, todo ello conforme a lo establecido en los artículos 325 y 328 de la Ley Hipotecaria.

Madrid, 12 de febrero de 2014. El Director General de los Registros y del Notariado, Joaquín José Rodríguez Hernández.

**CEF.-**

**Revista práctica del  
Derecho CEFLegal.-**



<http://civil-mercantil.com/>